Comisión Especial de lavado de activos
S/C

Versión Taquigráfica N° 716 de 2016

DECLARACIONES JURADAS PREVISTAS EN LA LEY Nº 17.060, Y REGISTRO DE EMPRESAS DE DERECHO PRIVADO PROPIEDAD DE EMPRESAS DE DERECHO PÚBLICO

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 14 de julio de 2016

(Sin corregir)

PRESIDE:	Señor Representante Alfredo Asti.
MIEMBROS:	Señores Representantes Graciela Bianchi, Germán Cardoso, Pablo González y Gonzalo Mujica.
INVITADOS:	Por la Junta de Transparencia y Ética Pública (JUTEP), doctores Luis Yarsábal, Presidente; José Pedro Montero Traibel, Vicepresidente y Carlos Soares de Lima, Vocal.
SECRETARIO:	Señor Horacio Capdebila.
PROSECRETARIO:	Señor Manuel Nande.

SEÑOR PRESIDENTE (Asti).- Habiendo número, está abierta la reunión.

La Comisión da la bienvenida a los representantes de la Junta de Transparencia y Ética Pública, doctores Luis Yarzábal, presidente; José Pedro Montero Traibel, vicepresidente, y Carlos Soarez de Lima, vocal.

En la sesión anterior, esta Comisión decidió convocarlos por dos temas que nos preocupan. Uno de ellos es la modificación del régimen actual de declaraciones juradas de los funcionarios públicos, instituido por la Ley Nº 17.060, que es motivo de comentarios de algunos legisladores, ha estado también en la prensa y en la opinión pública. Esta modificación tiene que ver con la ampliación de alguna de las facultades que tiene la Junta y de la nómina de obligados a presentar esas declaraciones.

Por otro lado, creemos necesario contar con antecedentes de las empresas que funcionan bajo el derecho privado, pero que son propiedad de empresas públicas: las llamadas hijas, nietas y también hay alguna bisnieta. En la legislatura anterior, a solicitud de la Junta de Transparencia y Ética Pública, esta comisión

aprobó un proyecto por el que se obliga a los titulares de este tipo de empresas, cuya actividad está dentro del patrimonio del Estado, a hacer declaraciones juradas.

En la legislatura anterior, también se planteó la idea de modificar las facultades de la Junta de Transparencia y Ética Pública a los efectos de que, siguiendo la experiencia internacional, pudiera tener intervención sobre las declaraciones cerradas. Se trata de ver qué hacen otros países y encontrar el punto de equilibrio entre las necesidades de la Junta y sus posibilidades para incorporar este tipo de controles.

Asimismo, ustedes nos dirán si necesitan disponer de más personal en caso de que se apruebe algún proyecto que tenga en cuenta las ideas que están circulando.

SEÑOR YARZÁBAL (Luis).- Estamos muy honrados en ser recibidos por la Comisión.

Iniciamos el año 2016 con la idea de hacer llegar al Parlamento a través del Poder Ejecutivo una serie de sugerencias, que les adelantaremos hoy.

Basados en las experiencias de las dos Juntas anteriores y de los cinco años en que hemos estado ejerciendo como directores de la Jutep, advertimos que hay una cantidad de instrumentos que podrían mejorar muchísimo la prevención de la corrupción, por lo que pensamos impulsar algunas medidas simples.

Uno de ellos refiere a la ausencia en el Estado uruguayo de un organismo apto para recibir las denuncias relacionadas con la corrupción; los instrumentos que existen actualmente no le confieren la debida protección al denunciante. Entonces, una de las ideas que queremos impulsar es que la Junta pueda asumir la función de órgano receptor de denuncias y protector del denunciante. Eso seguramente mejoraría la información que se recibe desde la ciudadanía en relación con actos vinculados con la corrupción.

Otro elemento que nos interesa particularmente que sea analizado por el Poder Legislativo es que la Junta pueda participar en la investigación, es decir, que tenga facultades para investigar las denuncias, recopilar la información, ordenarla y presentarla al Poder Judicial en caso de que se encuentren irregularidades. No está en el ánimo de la Junta sustituir en esa función al Poder Judicial, sino utilizar toda su capacidad para hacer los estudios del caso cuando la denuncia lo merezca, sobre todo ahora que se hacen declaraciones juradas electrónicas.

Otra propuesta que nos parece mejoraría la capacidad de prevenir la corrupción en el país es la de modificar la disposición legal por la que los asuntos que el Tribunal de Cuentas pasa al presidente de la Asamblea General o a los presidentes de las Juntas Departamentales con declaración de urgencia, sustituyendo la expresión: “podrán enviarlo a la Junta” por: “deberán enviarlo a la Junta”. De esta manera, este organismo técnico podrá estudiar esos casos que el Tribunal de Cuentas observa y que se quedan sin procesamiento alguno en los archivos de la Asamblea General.

Otro elemento que consideramos de gran interés es que se incremente el número de pases en comisión que la ley autorizó a la Jutep. La ley que creó la Junta como servicio descentralizado le autorizó recibir hasta tres funcionarios en comisión. Por ejemplo, la Junta carece de funcionarios que puedan desempeñarse como secretarios generales, tanto en lo nacional como en lo internacional, una función de particular importancia para el organismo. También carece de abogados penalistas que puedan intervenir en los informes que la justicia penal le solicita; se está recurriendo a la contratación de expertos externos -la Junta tiene un registro que actualiza cada tres años-, pero sería conveniente contar entre sus funcionarios con por lo menos un abogado penalista. Asimismo, ahora que la Junta tiene un sistema informatizado de sus declaraciones juradas y de toda su gestión, sería conveniente que contara con un analista de sistemas; es necesario mantener el sistema informático, que soporta miles de declaraciones juradas que recibe por año, más las que tiene almacenadas de períodos anteriores.

La Junta no quiere llenarse de funcionarios. Cuenta con diecinueve y le bastaría con que se le autoricen cinco más.

Otro elemento particularmente importante es que el Parlamento considere la figura del enriquecimiento injustificado; muchas veces nos hemos preguntado para qué se hace el estudio del patrimonio de los funcionarios si no se considera esa figura.

Estos son los elementos generales que plantearemos oportunamente como un anteproyecto de ley.

SEÑOR MONTERO TRAIBEL (José Pedro).- El presidente de la Comisión es una persona muy afín y cercana a la Junta: prácticamente no ha faltado nunca a los actos públicos que hemos hecho.

Vamos a tratar temas vinculados específicamente con las declaraciones juradas, como la publicidad, su apertura, y las personas obligadas a presentarlas.

Para la publicidad de las declaraciones juradas existen en el mundo dos sistemas: publicarlos en la prensa o en la página web. A nosotros nos resultaría muy caro publicarlas en la prensa. Ya tenemos la obligación de publicar en el Diario Oficial la lista de omisos, y la última lista, que tenía más de cien omisos, a un renglón por omiso ocupó dos hojas A4 y tuvo un costo de cerca de $ 80.000. Imaginen el costo que podría tener la publicación en la prensa de las declaraciones juradas, que tienen entre cuatro y ocho páginas. Por lo tanto, nos inclinamos por la página web.

Entendemos que la publicación debe hacerse forzosamente en la página web de la Jutep, que es la que tiene en custodia las declaraciones juradas, sin perjuicio de que el organismo al que pertenece el funcionario también quiera publicarlo, como sucedió con algunos parlamentarios, que pidieron que su declaración jurada fuera publicada en la página del Parlamento.

Hemos conversado bastante respecto del contenido de la publicación, ya que en la declaración jurada se informa el domicilio, el número de cuenta bancaria, el auto que tiene el declarante, etcétera. Lamentablemente, publicar este tipo de información es muy peligroso. Por lo tanto, preferimos utilizar el sistema que habíamos propuesto en con el anteproyecto de ley de fortalecimiento de la transparencia que se presentó durante el período pasado: simplemente se publica la carátula del sobre, en el que figuran el promedio de ingreso mensual, el total de patrimonio activo y pasivo y un espacio detallando el posible conflicto de intereses.

La declaración jurada tiene dos finalidades: ver la modificación patrimonial injustificada y no racional del ingreso del funcionario, o sea el enriquecimiento injustificado -preferimos llamarlo así; al hablar de ilícito estaríamos prejuzgando-, y el conflicto de intereses. Si no figuran esas dos cosas, las declaraciones juradas no sirven de nada. Los datos que figuren en la carátula, ya sea en el sobre o en la declaración jurada electrónica que recibimos a partir del 1º de abril, permitirán detallarlo.

Esto está avalado por el derecho comparado, ya que tanto la Convención Interamericana contra la Corrupción como la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción lo mencionan. La Convención Interamericana habla de la publicación de las declaraciones juradas, y la de las Naciones Unidas se refiere más específicamente al conflicto de intereses y lo hace de forma muy completa, porque dice: “[…] que hagan declaraciones a las autoridades competentes en relación, entre otras cosas, con sus actividades externas y con empleos, inversiones, activos y regalos o beneficios importantes que puedan dar lugar a un conflicto de intereses respecto de sus atribuciones como funcionarios públicos”. Las dos convenciones nos están indicando la finalidad que debemos buscar a las declaraciones juradas.

Uruguay no tiene ese sistema. La Ley Nº 17.060 establece que las declaraciones juradas son secretas; nos acompañan en esta misma idea dos países que no son ejemplo de democracia: Guatemala y Honduras. En esos dos países, las declaraciones juradas son secretas, como son secretas las de Uruguay. Creo que no es muy honroso, en esta materia, estar con estos dos países.

En Chile las declaraciones son abiertas. Perú tiene un sistema muy interesante en cuanto a la seguridad, ya que divide las declaraciones juradas en dos partes: las inversiones, gastos, propiedades, etcétera es información pública, y todo aquello que se refiere a la intimidad del declarante es secreto; si una persona quiere la información de una declaración jurada de un funcionario de Perú, solamente va a recibir la de los bienes y en forma totalmente general, por ejemplo, le dirán cuánto tiene en el banco, pero no el número de cuenta bancaria. Esto permite tener un control, pero sin violentar la intimidad o generar el peligro de abrir las puertas de la casa a lo que pueda ocurrir. Bolivia tiene el mismo sistema.

En Uruguay, ¿de quiénes se publican las declaraciones juradas? Del presidente y del vicepresidente; se discutió si se publicaban las de las esposas, concubinas o personas sometidas a su patria potestad, tutela o

curatela. Y, tal como ocurrió en días pasados con algunos legisladores, cualquier obligado puede pedir que se publique su declaración.

Proponemos que la publicación de las declaraciones abarque los funcionarios establecidos en el artículo 10 de la Ley Nº 17.060. Si se abren las declaraciones del jefe del Poder Ejecutivo y del jefe del Poder Legislativo, ¿por qué no abrir las de los jefes del Poder Judicial? Ese también es un poder del Estado, o sea que debería tratarse igual. Y junto con ellos, están los ministros del Tribunal de Cuentas, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Electural, los senadores, representantes e intendentes.

También sería importante que se publicaran las declaraciones de los funcionarios que figuran en los literales A) y K) del artículo 11 de la citada norma. En el literal A) se mencionan, entre otros, a subsecretarios de Estado, secretario y prosecretario de la Presidencia de la República, fiscal de Corte y procurador General de la Nación, director y subdirector de la Oficina de la Oficina Nacional del Servicio Civil y miembros de la Junta Asesora en Materia Económico Financiera del Estado. Los integrantes de la Junta de Transparencia ya lo estamos haciendo porque nos corresponde por otro artículo.

Además, habría que determinar legalmente si se deben o no publicar las declaraciones de los bienes de los cónyuges y concubinos.

Otro de los temas en los que nos interesa que se legisle refiere a la apertura del sobre o de la declaración jurada. Hoy, por el literal B) del artículo 15 de la Ley Nº 17.060, la Junta lo puede hacer de oficio, por resolución fundada. Hemos consultado a catedráticos de Derecho Administrativo -a los doctores Cajarville y Delpiazzo- que nos ha dicho que podríamos abrir la declaración, pero habría que ver en qué hipótesis. Entonces, lo que proponemos es determinar en qué casos se puede abrir la declaración jurada, para estar tranquilos en cuanto a que no habrá problemas de interpretación, porque es algo muy delicado.

Sin embargo, si no se quiere utilizar ese sistema por el que la Junta puede abrirla, está la posibilidad que se utiliza en otros países de Latinoamérica y otras partes del mundo, que es el sorteo, la forma aleatoria: durante el año se sortean determinadas declaraciones juradas por un sistema totalmente seguro, inviolable, etcétera, basándose en el número que tiene cada sobre o la declaración jurada electrónica. Eso nos permitiría hacer un estudio de la declaración jurada, comparándola con las de los otros años para determinar si hay o no alguna variación. Eso lo tienen muy claro Paraguay y Bolivia, que también lo hacen; es un sistema importante a tener en cuenta.

Proponemos, además, que estén obligados a presentar declaración jurada, todos los organismos civiles -ONG, etcétera- que reciben fondos públicos que superen determinado monto. Si, por ejemplo, el club Yerbalito, el club Punta Carretas o un cuadro de baby fútbol recibe una ayuda para arreglar la cancha, por supuesto que no se puede pedir a sus representantes que presenten una declaración jurada; por tanto, debería establecerse un límite mínimo a partir del cual los responsables de esos organismos tengan que presentar una declaración jurada.

Tenemos un caso especial, que es el de los inspectores de obra, que generalmente son arquitectos. La ley prevé, en el literal P) del artículo 11, que presenten declaración jurada los inspectores jefes, pero no los inspectores de obra. Allí se dice: “Los funcionarios que realicen funciones inspectivas en cargos cuya jerarquía no sea inferior a la de jefe o equivalente y los que efectúan tasación o avalúo de bienes, con las excepciones que por razón de escasa entidad la reglamentación establezca”. Hay que tener en cuenta que los inspectores de obra, por ejemplo, van al interior a supervisar una obra pública y son los que dan el visto bueno para que se entregue el dinero acordado. Es decir que esas personas deberían presentar declaración jurada porque están tomando decisiones que implican una salida importante de dinero del Estado a manos de particulares.

También incluiríamos a los alcaldes, concejales y sus suplentes.

Por último, queríamos plantear el problema que nos surge con el cese del funcionario. La ley dice que el funcionario debe presentar declaración jurada al cese, cuando termina la función. ¿Cuándo se considera que cesó: cuando se acabó la obligación o cuando se jubiló o murió? Según lo que se entienda, varía mucho la obligación de la persona de presentar la declaración jurada. El artículo 13 dice: “[…] Las declaraciones subsiguientes se formularán cada dos años contados a partir de la respectiva declaración inicial, siempre que

el funcionario continuare en el ejercicio del cargo. Toda vez que cesare en el mismo deberá presentar una declaración final dentro de los treinta días del cese".

Otro aspecto a tener en cuenta es cuándo se puede destruir la declaración jurada. El artículo 14 establece que es a los cinco años del cese en el cargo, pero se nos presentó la siguiente situación. Íbamos a destruir dos declaraciones juradas y una funcionaria que está en comisión dijo: "¡Pero estas dos personas están trabajando!". Hace dos meses que pedimos la información al organismo y todavía no nos han contestado. La pregunta es si se toma en cuenta solamente el cargo por el cual declaran o también cualquier otro otro, que no tenga nada que ver con aquel. Entonces, sería bueno establecer claramente qué se entiende por cese.

Respecto a la adopción de la medida del enriquecimiento ilícito, los profesores de Derecho Penal están totalmente en contra porque entienden que viola el principio de presunción de inocencia y el de la carga de la prueba. Sin embargo, lo tienen Chile, Perú y Argentina; este último lo incluye en la Constitución

En las convenciones se establece que se debe proceder de acuerdo con las normas y principios generales de derecho del país. Entonces, podríamos redactar el artículo de manera que no violara ningún principio; no tiene por qué ser la misma redacción de las convenciones, en las que se hace referencia al funcionario que, en forma injustificada, tuviera un enriquecimiento patrimonial apreciable. En derecho se llama "concepto jurídico indeterminado" a lo que no está claro; hay que definir qué se entiende por "apreciable". Por tanto, podríamos redactar una norma que no viole los principios y sería muy importante, porque nos da un fundamento.

Lo mismo ocurre con el conflicto de intereses.

SEÑORA BIANCHI POLI (Graciela).- Coincidimos en la necesidad de que la Junta tenga otras prerrogativas, otras fortalezas funcionales. Está en nuestro espíritu que efectivamente pueda cumplir sus objetivos.

Quisiera que nos precisaran los dos puntos que trataron recién: si coincidimos o no con la convención - partiendo de la base que no es un precepto constitucional, sino que fue ratificada por una ley- y cómo precisar el enriquecimiento para que se pueda empezar a investigar. Entiendo que la expresión "apreciable" es un poco ambigua.

También habría que definir mejor la conjunción entre el interés público y privado. Hay situaciones que están al borde de lo que es un conflicto de intereses por la no precisión de la Ley de Ética Pública.

Entonces, teniendo en cuenta que ustedes tienen experiencia, quisiera que nos ayudaran en el sentido de decir cómo podemos hacer un anteproyecto que cumpla con las expectativas.

SEÑOR SANABRIA BARRIOS (Francisco).- Sin duda, coincidimos en el 99,9% de los aspectos.

Si hay algo que llama la atención, por lo que hemos visto en la Comisión de Presupuestos integrada con la de Hacienda, es lo modestos que son ustedes -dicho con respeto- a la hora de pedir algunos poquitos pases en comisión y algunos poquitos funcionarios: un solo abogado para el área penal, un solo técnico informático. Es decir que no hay duda de que tienen conciencia de la situación real de las finanzas públicas. Estamos convencidos de que si no se puede contar con los pases en comisión, necesitan los recursos para que existan nuevos funcionarios que, de alguna manera, sean la herramienta necesaria para cumplir con el objetivo final de todo esto que es, en definitiva, que la democracia se consolide si no hay corrupción, y si se descubre la corrupción, que se tomen las definiciones que corresponda.

Por tanto, en virtud de lo que hemos leído en su presentación y por lo que nos hemos informado, estamos totalmente de acuerdo con lo que plantean.

SEÑOR GONZÁLEZ (Pablo).- Me gustaría conocer su opinión respecto a incorporar en la nómina de quienes tienen que hacer declaración jurada a los titulares de empresas que contratan con el Estado y también a aquellas que utilizan para su actividad comercial cuestiones que son del Estado, como por ejemplo, los que tienen en comodato un bien estatal o aquellos cuyo negocio se basa en la una autorización para utilizar ondas radioeléctricas estatales.

SEÑOR PRESIDENTE.- La modificación que se hizo en 2013 establece: "Las disposiciones de los literales F), N) y P) son aplicables a los funcionarios públicos o empleados que trabajan en las empresas privadas ya creadas o adquiridas por los organismos públicos y en las que se creen o adquieran en el futuro, así como en las creadas o adquiridas a su vez por las empresas privadas dependientes de aquellas y sus sucesivas, con sede en el territorio o fuera de él, siempre que la participación del Estado sea mayoritaria".

Quisiera saber si esta redacción les parece suficiente al día de hoy o habría necesidad de incluir alguna generalización de los casos en los que se da este tipo de participación de bienes o dineros del Estado, a través de personas jurídicas de derecho privado.

SEÑOR MONTERO TRAIBEL (José Pedro).- En cuanto al conflicto de intereses y la precisión de la terminología, en los artículos 29 y 30 del Decreto Nº 30/03 se establece la declaración de implicancias y la declaración de implicancias supervinientes.

El artículo 29 refiere al tiempo que tienen los funcionarios para hacer la declaración. En cuanto a las implicancias supervinientes, si el funcionario público tiene vinculaciones con empresas que, por ejemplo, hacen negocios con organismos en los que trabaja y en los que tiene decisión de resolver un contrato, debe hacerlo saber a su jerarca para que adopte la medida que corresponda.

Esta idea es la que queremos trasladar a la declaración jurada; por ejemplo, si un funcionario está vinculado a una empresa que le vende neumáticos al organismo donde trabaja, lo debe denunciar. Sabido eso, el jerarca del organismo tomará las medidas del caso: si es una persona honrada y sabe que no va haber ningún problema, puede decidir que siga trabajando en eso, pero también puede considerar que se no puede hacerlo.

Sucede algo parecido con la rotación de las personas que manejan fondos. Eso puede crear problemas enormes en las oficinas, porque puede haber una persona que está hace más de cinco años -o sea, que ya se pasó del plazo- pero es experta, honrada y con ella las cosas se hacen bien. Sin embargo, como hay que rotar, ponemos a otro, que puede ser que no sepa porque recién empieza y no tiene los conocimientos suficientes o la cancha necesaria -como habitualmente se dice- para poder negociar con los organismos, o puede ser que no sea honrado. Para ir resolviendo, la casuística se tiene que ver en el momento.

En lo que tiene que ver con el delito de enriquecimiento ilícito, dependerá de la forma como se redacte y sea aprobado por el Parlamento.

SEÑOR PRESIDENTE.- Algunos legisladores están trabajando en un proyecto y yo también. Con respecto al vínculo con empresas, nosotros pensábamos determinar la limitación cuando se participa en la propiedad, en la dirección o se reciben ingresos de las empresas a través de sueldos, honorarios, etcétera.

Si uno compra en la bolsa de valores títulos de una empresa, ¿lo tiene que declarar o no? En el caso de los legisladores, a lo mejor nos toca votar alguna refinanciación para esa empresa y seguramente estaremos interesados en que le vaya bien para que nos pueda devolver lo que invertimos en ella. Más allá de esto -dicho medio en broma, medio en serio-, ¿hasta dónde llegarían los vínculos que deberían declararse?

SEÑOR MONTERO TRAIBEL (José Pedro).- Yo creo que los vínculos están previstos en el Decreto Nº 30/03, que establece la prohibición de contratar con empresas de parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad y el segundo grado de afinidad; o sea que esos que usted mencionó estarían comprendidos, sin ninguna duda. No solo está el conflicto de intereses, sino también la incompatibilidad. Si alguien es empleado de una empresa de la cual percibe un sueldo o un honorario porque es el asesor letrado o contable, no estaría muy bien que como gerente de compras de un organismo público tuviera vínculos con ella. En ese caso, habría incompatibilidad más que conflicto de intereses.

SEÑOR SOARES DE LIMA (Carlos).- La casuística de todo esto que nos llega en consulta es inacabable. En este aspecto, me parece muy esclarecedor que cualquier interesado tenga acceso a los conflictos de intereses. No sería preciso detallarlo en la carátula, sino que si alguien quiere información

sobre un funcionario determinado la pueda retirar de la Jutep, dejando constancia de la solicitud. A su vez, después se pueden hacer constar los detalles de ese conflicto de intereses en el organismo donde reviste el funcionario.

Nos pasa con los nexos responsables en los distintos organismos. Por eso no son necesarios tantos funcionarios en la Jutep, sino más bien que pongamos en acción esa red funcional con todos los poderes del Estado, para que tenga vida propia y, a su vez, que la Jutep sea el impulsor de muchas de esas búsquedas y del registro de antecedentes que permita acceder a ello.

Precisamente, es una vieja idea la de poner en el sobre el patrimonio o el resumen del patrimonio, y surgió la idea de agregarle no solo el promedio anual de ingresos, sino los conflictos de intereses. Cuando la persona es un profesional vinculado a una actividad determinada en una empresa, debe expresarlo. Por ejemplo, si la persona es titular de una empresa y después aparece como funcionario del ministerio donde se desarrollan las licitaciones para esa empresa, deberá abstenerse. Eso está previsto en el Decreto Nº 30/03 y prácticamente en todo el marco normativo que rige en la materia. Lo importante es que si eso existe, lo exprese, y si llega a ser superviniente, lo haga en las declaraciones posteriores. Eso permite a cualquier interesado que solicite a la Junta ese elemento -un periodista, un profesional, un legislador- saber si ese funcionario expresa en la carátula su incompatibilidad y la función que desarrolla. De ahí puede hacer la búsqueda de todas las consecuencias de ese conflicto de intereses.

SEÑOR YARZÁBAL (Luis).- Quiero redondear la respuesta al planteo de la diputada Bianchi en lo que tiene que ver con aquellas figuras del sector privado que deberían ser observadas con particular atención.

Quiero llamar la atención de ustedes en relación con dos sectores: salud y educación, que son muy dinámicos. La modernización de las sociedades ha llevado a que, cada vez intervengan más actores privados en ambos sistemas. Se han generado múltiples empresas médicas que tienen la finalidad de trasladar enfermos -cooperativas, empresas de ambulancias- o de prestar atención diagnóstica, y muchos de los que forman parte de esas empresas también están dentro del Sistema Nacional Integrado de Salud, que es un sistema complejo público- privado, donde estos actores se encuentran. Por eso nos parece sumamente importante extender a la salud, en primer lugar, el instrumento de la declaración jurada y, en segundo término, la observación de la evolución del patrimonio, porque son particularmente importantes para actuar preventivamente.

En la educación también se acerca el fenómeno de la privatización al país; es un fenómeno global que está, poco a poco, llegando a nuestra comarca y se va a intensificar. Allí también hay dos formas: una es la derivación de recursos pecuniarios del Estado y otra es la sustracción de obligaciones fiscales. Esos dos tipos de colaboración del Estado con ese tipo de institución a nuestro juicio merecería la fiscalización para ver cómo se están utilizando esos dineros.

SEÑORA BIANCHI POLI (Graciela).- Cuando pensamos todos juntos, van surgiendo más cosas.

Las prohibiciones y las incompatibilidades tienen que estar establecidas por ley. Eso es así. Por otro lado, la casuística es impresionante. En consecuencia, nunca podríamos abarcar en forma completa las situaciones que se pueden dar.

¿Ustedes consideran que la Junta debe tener más facultades para determinar cuándo puede considerarse que una situación es pasible de ser un conflicto de intereses y, por lo tanto, advertir o poder hacer la denuncia, o actuar? Yo creo que hoy no está claro que tengan las facultades para hacerlo, e incluso ustedes han pedido algunas más para investigar. Entonces, vamos a tener ese problema al redactar el proyecto de ley: la casuística y que las incompatibilidades y las prohibiciones estén establecidas por ley.

La otra duda que me surge tiene que ver con el conflicto de intereses en relación con quienes están al frente de personas públicas de derecho privado, cuyos capitales son públicos pero se rigen por el derecho privado. No quiero dar ejemplos concretos porque no es este el momento, pero muchas veces es notorio. Lo obvio no hay que probarlo, pero resulta que la costumbre hace que uno lo considere como natural, y ahí es donde se abren las posibilidades de que haya un enriquecimiento apreciable, para no decir ilícito.

SEÑOR PRESIDENTE.- Hasta ahora solo he visto publicadas las declaraciones de los presidentes y vicepresidentes. He visto que, a veces, en un manejo un poco irresponsable se dice: "El patrimonio del presidente aumentó un 40% desde el inicio hasta el segundo ejercicio". Se está hablando de moneda corriente; por lo tanto, ese 40% es simplemente el acumulado de la variación del valor adquisitivo de la moneda, ya sea en pesos o en dólares. Deberíamos prever que si se estudia la evolución de los patrimonios, debería hacerse en valores reales constantes y no corrientes, para evitar precisamente ese manejo, que muchas veces incluso se publica en la prensa. El que lee un titular en el diario después no lee que tiene la misma casa, el mismo auto que hace cinco años; lo que pasa es que con un dólar a $ 19 o a $ 30 los valores cambian.

SEÑOR MONTERO TRAIBEL (José Pedro).- Con respecto al planteo del diputado González, la casuística no termina nunca. Puede darse con las ondas radioeléctricas, los permisarios de espacios como los paradores, etcétera.

SEÑOR GONZÁLEZ (Pablo).- No es lo mismo un parador que la playa de contenedores.

SEÑOR MONTERO TRAIBEL (José Pedro).- Por supuesto; no se puede comparar. Personalmente, en este momento no tengo una respuesta. No me atrevería a contestarle que sí o que no; parecería que sí porque se está usando un bien público, pero creo que se paga un canon por eso. Le prometo que voy a estudiarlo.

SEÑOR YARZÁBAL (Luis).- En términos generales, estamos los tres convencidos de que aquellas organizaciones de la sociedad civil que manejan fondos del Estado deben ser sometidas a un control que tenga los componentes de la declaración jurada y del conflicto de intereses bien claros. Creemos que puede contribuir mucho que se haga la publicación de la evolución del ingreso promedio anual, del patrimonio y de los conflictos de intereses, porque esto es muy dinámico. A veces, no hay nada en el momento de la declaración jurada, pero aparece en el período entre esa y la siguiente. Creemos que ahí hay que poner el foco para comenzar el abordaje del sector privado.

SEÑOR PRESIDENTE.- En base a lo que planteaba el diputado González, si en el concepto de fondo incluimos también el de bienes materiales o inmateriales, obviamente quedarían comprendidos no solamente el efectivo, sino también un bien inmaterial como las ondas, o inmaterial como la playa de contenedores.

SEÑOR SOARES DE LIMA (Carlos).- Complementando esa idea, tuvimos un caso con una empresa de las denominadas hijas y nietas radicada en Buenos Aires. En ese caso, el capital accionario del Estado uruguayo alcanzaba el 47%. Pasa prácticamente a ser absolutamente dominable una empresa con ese porcentaje accionario; eso nos lo señalaban los académicos cuando los consultamos. Justamente, el artículo 11 de la Ley Nº 17.060 dispuso que solo cuando supere el 50% deben presentar declaración jurada, y ahí vino la resolución Nº 3555 de la Jutep y la ley que estudió esta Comisión y finalmente se aprobó. En esos casos, se están manejando capitales que del Estado uruguayo en una actitud protagónica de la empresa. Los académicos que consultamos nos señalaban que no se les requiere presentación de declaración jurada a funciones determinadas como ordenadores de gastos y de pagos de esas empresas -lo que sería muy importante- porque el legislador dispuso que si no supera el 50%, no se requieren esas declaraciones juradas. Señalo esto porque dentro de la casuística hay mucha cosa a resolver.

SEÑOR PRESIDENTE.- Obviamente, es un tema para estudiar después, pero creo que alcanzaría con hablar no solamente de la participación mayoritaria, sino cuando se tiene la capacidad de contralor. Si se tiene un 47%, y el 53% restante está dividido en varias personas físicas o jurídicas, se puede obtener muy fácilmente el control de la empresa. Creo que habría que incluir eso porque la participación mayoritaria del Estado frente a otros socios hace muy probable que quien tenga la capacidad de toma de decisiones esté en el núcleo accionista de mayor peso.

SEÑOR SOARES DE LIMA (Carlos).- Quiero hacer una aclaración sobre el enriquecimiento ilícito.

No es muy clara la Ley Nº 17.060 en lo que refiere a la investigación de las declaraciones juradas y cuándo proceden, previsto en los artículos 15 y 17. No es que tengamos diferencias a este respecto, sino que es muy amplia la casuística y siempre nos aparece algo que no hemos observado claramente. Ahí parecería que está en juego, por un lado, la denuncia de parte, porque dice que pasará a analizarla cuando se verifique la investigación que se promueva; o sea que es el particular el que la promueve. Todo eso debería pasar por una precisión mayor para que sepamos cuándo se puede recibir una acción y cuándo la Junta puede decir que no corresponde una investigación de declaración jurada. Cuando decimos mayoría absoluta nos referimos a dos de los tres integrantes, pero bien se podría marcar la unanimidad para un caso especial.

Se ha pensado que de esa investigación, más allá de que el origen sea a instancia de parte o de oficio por la Junta, pueda servir de principio de prueba para el enriquecimiento injustificado. Cuando la Junta establece que en dos años un salto patrimonial de un funcionario no se justifica con ingresos declarados, se da participación a la justicia penal para ver si existe explicación o no. En el momento en que se tipifique el delito, el enriquecimiento injustificado se transformaría en enriquecimiento ilícito.

SEÑOR PRESIDENTE.- Supongo que antes del pasaje a la justicia se debería convocar al interesado, porque a lo mejor lo puede justificar.

SEÑOR SOARES DE LIMA (Carlos).- Está todo dentro del Decreto Nº 500, pero lógicamente hay que actuar y hacer una minuciosa observación. Tiene que haber una instancia en la que la persona administrativamente formule sus descargos y otra en la que -si lo entiende la Junta- se pasen los antecedentes a la justicia penal. A su vez, hay que dar noticia al organismo donde reviste el funcionario porque se trata de dos tipos de responsabilidad, la penal y la administrativa. Todo eso parece surgir del marco normativo vigente, pero convendría que se precisara mejor.

SEÑOR PRESIDENTE.- Estamos en condiciones de analizar el segundo tema: la cantidad de empresas que funcionan bajo el derecho privado cuyo origen son empresas públicas.

SEÑOR MONTERO TRAIBEL (José Pedro).- Uno de los temas que nos costó cuando hicimos la Resolución Nº 3555 fue determinar qué sociedades eran de cada una de las empresas, porque no había dato alguno. Por tanto, tuvimos que obtenerlos de la publicación de los balances de los organismos públicos. De esa manera se fue conformando una lista, pero ahora ya se hizo más oficial, puesto que se solicitó a la Presidencia de la República que nos mandara una lista de las empresas. Por tanto, ahora estamos en condiciones de mandar a los organismos públicos propietarios la lista de funcionarios obligados a presentar declaración jurada y, en consecuencia, poder hacer la retención del 50% del sueldo -en caso de que no se haya hecho-, luego de seguir el procedimiento previsto en la Ley Nº 17.060.

Tenemos la lista oficial de las sociedades, en las que están involucradas, entre otras, AFE, Ancap, ANP, Antel, ANV, BCU, BHU, BPS, BROU, BSE, INC, OSE, Pluna, UTE y Casinos. Dentro de esta lista hay unas cuantas hijas y algunas son nietas. Esto nos va a permitir llegar oficialmente a esos organismos. Por tanto, esto es lo que podemos aportar ahora.

SEÑOR GONZÁLEZ (Pablo).- ¿Todas estas empresas son nacionales?

SEÑOR MONTERO TRAIBEL (José Pedro).- Parecería que sí, aunque algunas están radicadas en Argentina, como Carboclor; puede haber otras radicadas en otra parte del planeta.

SEÑOR SOARES de LIMA (Carlos).- Antes de la previsión legal, la obligación de hacer las declaraciones juradas era solo del directorio. Pero planteo la duda que nos trasmitieron los académicos, referida a aquellos que no llegan a tener el 50% del paquete accionario, pero igual tienen el manejo de la empresa.

Inclusive, tuvimos la consulta de una empresa, cuyo gerente general, de nacionalidad argentina, entendía que no le correspondía hacer la declaración jurada. Se le respondió que sí debía presentarla de acuerdo con el marco normativo, y se remitió al presidente y a la asesoría letrada del organismo -Ancap; el actual

Vicepresidente de la República-, una copia de esa respuesta. Finalmente tuvimos el reconocimiento de la persona que debía presentar la declaración jurada.

Comento todo esto porque también es parte del seguimiento que hay que hacer respecto al cumplimiento o a eventuales declaraciones de omiso.

SEÑOR SANABRIA BARRIOS (Francisco).- ¿Cuál sería la reflexión puntual para el caso de la Corporación Nacional para el Desarrollo y las empresas que maneja?

SEÑORA BIANCHI (Graciela).- ¿Las empresas públicas de derecho privado que dependen de Presidencia de la República también están en el listado?

SEÑOR MONTERO TRAIBEL (José Pedro).- No están en este listado.-.

SEÑOR SOARES de LIMA (Carlos).- El caso de la Corporación Nacional para el Desarrollo nos llevó a hacer uno de los primeros contactos.

Hurgando en las comunicaciones que nos hacían, aparecía la empresa Arenas Negras S.A., que se hizo con la Corporación. En ese momento, yo estaba en la Dirección Nacional de Minería y Geología. En su momento pensamos que iba a ser una empresa con éxito, pero no lo tuvo porque se había encarado como adquisición del capital accionario de esa empresa, y quedó como una suerte de fósil jurídico; había quedado como una empresa económica no viable, y ni siquiera tuvo la oportunidad de plantearse la opción de emitir acciones.

También hemos tenido otro caso, en el que aparece el presidente de un organismo público que a la vez era presidente de una empresa privada. Esa es una de las situaciones que hay que analizar. Es evidente que el papel del Estado es protagónico en las declaraciones jurídicas, y entendemos que hay que precisarlo.

SEÑOR PRESIDENTE.- Creo que un proyecto de ley que incluya estas obligaciones debe establecer la obligación de los titulares de empresas públicas o de otros organismos públicos. De esta manera no tendrán que esperar al balance para ver si les corresponde o no la obligación. Así, habría que establecer la comunicación a través de la Junta de Transparencia y Ética Pública desde que participan en el capital de otra empresa. Por supuesto que, de acuerdo con la potestad constitucional que tiene sobre los organismos comprendidos en el artículo 221, Presidencia lo sabe, pero cuando se participe con capital mayoritario o con posición dominante en ese capital deberíamos establecer la comunicación para que desde su creación la Junta pueda exigir las declaraciones juradas. Cuando se crea nace la obligación de los funcionarios que figuran en la nómina de presentar la declaración jurada.

SEÑOR MONTERO TRAIBEL (José Pedro).- En la ley se establece la obligación de que los organismos tienen que presentar la nómina y en caso de que no se presente, nosotros tenemos la facultad de investigar y armarles la nómina.

SEÑOR SOARES de LIMA (Carlos).- Creo que es cometido de la Junta verificar las nóminas de obligados. En un proyecto de ley anterior aparecía un término no muy feliz: "auditar". Parecía que estábamos auditando patrimonios, cuando lo que hacíamos era verificar las nóminas de las listas. Es frecuente que los organismos nos consulten si tienen o no la obligación de presentar declaraciones.

SEÑORA BIANCHI POLI (Graciela).- No sé si quedó claro que a mi pregunta respecto a si las personas públicas de derecho privado que dependen de Presidencia están en la nómina, el doctor Montero contestó que no.

SEÑOR MONTERO TRAIBEL (José Pedro).- No figuran personas públicas de derecho privado en la órbita de Presidencia; no sé si las tiene.

SEÑORA BIANCHI (Graciela).- El Plan Ceibal es una de ellas. El Estado uruguayo proporciona US$ 50.000.000 por año al Plan Ceibal, que es una persona pública de derecho privado que depende de

Presidencia. No hay manera de acceder a esa persona pública de derecho privado si no es a través de Presidencia, porque así está establecido por ley. Es por eso que hice la pregunta.

SEÑOR MONTERO TRAIBEL (José Pedro).- En esta lista no figura.

También entiendo que deberíamos preguntar a la Corporación Nacional para el Desarrollo qué empresas tiene bajo su égida.

(Se hace entrega de un documento)

SEÑOR PRESIDENTE.- Dejamos constancia de que la Junta de Transparencia y Ética Pública deja una nómina que confeccionó la Oficina de Planeamiento y Presupuesto con las empresas de derecho privado que pertenecen a empresas públicas.

SEÑOR YARZÁBAL (Luis).- En este momento estamos preocupados porque hay una disposición de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción -que Uruguay aprobó por medio de la Ley Nº 18.056, de 18 de noviembre de 2006-, que establece la obligación de introducir en el derecho interno lo que se denomina "corrupción en el ámbito privado".

El Estado uruguayo tiene un enfoque exclusivo en lo público. Y el doctor Montero, que ha sido el representante de la Junta de Uruguay en las reuniones de las dos convenciones, ha palpado el interés que hay en el ámbito internacional por avanzar sobre el sector privado. La Junta anterior, en la que estaba también el doctor Soares de Lima -quien tuvo un trabajo destacado sobre lo que estoy comentando- solicitó un informe al doctor Adriazola -lamentablemente fallecido en forma precoz-, y él sostenía que nuestro actual marco normativo no es suficiente para asegurar un escenario de transparencia y de reglas de juego claras en el sector privado. Sostiene que delitos clásicos como la estafa y la apropiación indebida, y aun las insolvencias punibles, no son capaces de atrapar conductas de corrupción en el ámbito privado que derivan de las nuevas reglas de la economía y el desarrollo corporativo.

A propósito de un suceso que ha ocupado a una empresa arrocera, señalo que en este análisis, el doctor Adriazola proponía que se configuraran cuatro figuras delictivas: el soborno en la actividad privada, la administración desleal, la falsedad de cuentas y el fraude de créditos. Están muy bien documentados y la Junta los tiene a estudio. Para nosotros es particularmente importante comenzar a mover la acción jurídica hacia el sector privado, porque hay una focalización en lo público que está sesgando el análisis de la corrupción en el país.

SEÑOR MONTERO TRAIBEL (José Pedro).- Quedó pendiente la posibilidad de legislar en Uruguay sobre la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas por actos de corrupción. Chile estableció una responsabilidad penal -lo que me parece un disparate- y en Brasil es una responsabilidad administrativa. Tuvimos una invitación de Naciones Unidas para ir a Brasilia con el fin de hacer una especialización y ver su funcionamiento, pero no pudimos asistir.

De todos modos va a haber que legislar al respecto.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos muchísimo esta visita y todos los elementos que han aportado, útiles para el rico intercambio que hemos tenido.

Seguramente seguiremos en contacto porque, como ya dije, se han anunciado públicamente proyectos de ley sobre el tema, y a su vez la Junta también se ha pronunciado. Esperamos que este sea el ámbito en el que se entrecruce el estudio para llegar a un texto que satisfaga las inquietudes de quien hoy tiene por ley la encargatura de trabajar sobre la transparencia y la lucha contra la corrupción. También es fundamental considerar el cumplimiento de las obligaciones internacionales con las convenciones que Uruguay ha firmado.

Se levanta la reunión.